A Senior Public Service that Reflects Canada's Linguistic Duality

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
CANADA
COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

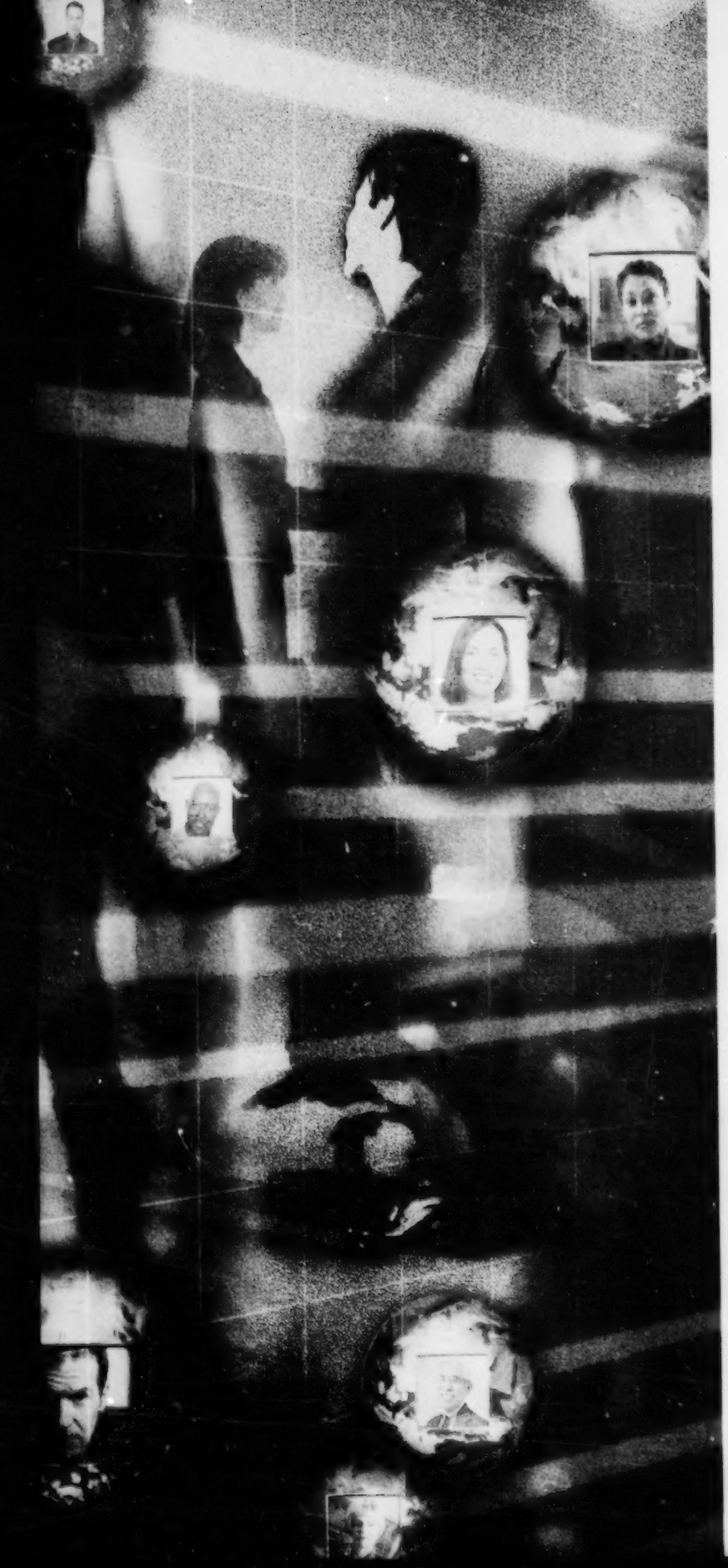
Web site: www.ocol-clo.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2002
Cat. No.: SF31-61/2002
ISBN: 0-662-66508-2

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

102-06136/



A Senior Public Service that Reflects Canada's Linguistic Duality

Author: Sylvie Mattar
June 2002

TABLE OF CONTENTS

A. PURPOSE OF THE STUDY 1

B. METHODOLOGY 1

C. LEGISLATIVE PROVISIONS 1

D. FINDINGS 2

1. ASSISTANT DEPUTY MINISTERS

1.1 Accelerated Executive Development Program 2

1.2 Assistant Deputy Minister Prequalification Process 3

1.3 The Assistant Deputy Minister Corporate Secretariat of the Treasury Board Secretariat 4

2. DEPUTY MINISTERS AND ASSOCIATE DEPUTY MINISTERS

2.1 Selection and appointment of Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers 6

2.2 Managing a bilingual workplace 9

2.3 Bilingual capacity of Assistant Deputy Ministers, Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers 10

2.4 System of accountability for Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers regarding official languages 11

E. CONCLUSION 12

APPENDIX A

Linguistic Representation of Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers 13

APPENDIX B

List of abbreviations used in the report 14

A. PURPOSE OF THE STUDY

In the context of the change that the Public Service must go through so that linguistic duality may become an integral part of its culture, the Office of the Commissioner of Official Languages turned its attention to the linguistic characteristics that are essential for the federal government's senior management. An under-representation of Francophones among Deputy Ministers at the beginning of the new millennium provided the incentive to undertake a study focussing specifically on the question of the representation of the two official language groups among the Deputy Ministers (DMs) and Assistant Deputy Ministers (ADMs). In addition to the question of representation, another goal of the study is to gain a better understanding of the Executive selection process as a whole in the context of the provisions of Part VI of the *Official Languages Act* (OLA).

Although participation was the starting point of this study, we wanted to focus in particular on how committed administrative leadership from members of the senior Public Service is needed for the Official Languages Program to be successfully implemented in federal institutions. We therefore considered other relevant elements we felt were essential in this regard.

We examined the extent to which employees at the highest levels of the federal Public Service are sufficiently informed and trained to fulfill the letter and the spirit of the *OLA*. Although the study focusses mainly on federal public servants, we also examined the extent to which agency heads are also informed of these responsibilities.

To a certain degree, we wanted to link this new study to our April 2001 study entitled *Time for a Change in Culture*, with respect to the change in culture that must occur in federal institutions so as to ensure that linguistic duality is integrated into the very essence of administrative operations. Senior executives have a key role to play in this regard. The aim of the current study is also to verify the bilingual capability of senior executives with the goal of facilitating the creation of an environment conducive to the use of both official languages in regions designated for language-of-work purposes. Lastly, we examine the accountability framework applicable to senior executives with respect to the implementation of the Official Languages Program.

B. METHODOLOGY

First we obtained and examined statistical data on the number of Anglophone and Francophone ADMs, Associate DMs and DMs. This data was provided by the Privy Council Office (PCO), the Public Service Commission (PSC) and The Leadership Network (TLN), the latter being affiliated with the Treasury Board Secretariat (TBS). In the course of the study, we consulted the Web sites of these organizations and procured various documents on the process for selecting candidates for the above-mentioned positions, as well as documents on the Accelerated Executive Development Program.

Then, we met with staff members of the PCO, the PSC and TLN in order to understand their role and their participation in the training and selection process.

C. LEGISLATIVE PROVISIONS

This study is based on Part VI of the *OLA*, which states that the federal government is committed to ensuring that the workforce of federal institutions generally reflects the presence of Canada's two official language communities, taking into account the characteristics of individual institutions, most notably their mandates, the public they serve

and the location of their offices. In carrying out this commitment, federal institutions must ensure that employment opportunities are open to all Canadians, both English-speaking and French-speaking. The study is also based on Part V of the Act, which states that English and French are the languages of work in all federal institutions and that these institutions have the duty to ensure that work environments in designated regions are conducive to the use of both official languages.

D. FINDINGS

Candidates for ADM positions can be selected in various ways, notably through the Accelerated Executive Development Program (AEXDP) or through the Assistant Deputy Minister Prequalification Process (ADMPQP). DMs and Associate DMs are appointed by the Governor in Council, in collaboration with the Privy Council Office. We examine below the steps that candidates must take in order to gain access to these levels.

1. ASSISTANT DEPUTY MINISTERS

1.1 Accelerated Executive Development Program (AEXDP)

In 1997, the Public Service Commission, with the agreement of DMs and in concert with the other central agencies, launched the Accelerated Executive Development Program (AEXDP). The AEXDP forms part of *La Relève*, which, in the best interest of the Public Service of Canada, strives to enhance the capacity of its senior executives to select its leaders. The objectives of the AEXDP are to identify a representative group of executives at the EX-1 to EX-3 levels who demonstrate the potential to become ADMs, and to accelerate their development and career advancement. Their participation does not guarantee, however, that they will become ADMs. Developmental assignments in departments are the key to learning for participants, for they provide participants with intense and meaningful work experience as well as opportunities to practise their skills in the real world.

Participants officially become employees of the PSC on a date that coincides with the beginning of the first assignment in a department. At this stage, they must meet the language requirements in their second official language. A participant at the EX-1 level may take part in three assignments during the Program, each generally lasting between 18 and 24 months.

The selection process is based on the merit principle, which itself is grounded in values that guarantee the process to be fair, transparent and equitable. Candidates for the AEXDP, who are from the Public Service, freely submit their applications, whereupon their leadership competencies are evaluated using various tools, namely, the candidate's file, the track record interview, the reference check and an interview by a board of senior executives. The results of these evaluations form the basis for recommendations for acceptance in the AEXDP. In assessing the potential of each individual, emphasis is placed on the *Leadership Competencies for ADMs and Senior Executives*, which are considered to be the key competencies for admission to the Program.

Acceptance into the AEXDP requires that candidates be Public Service employees hired under the *Public Service Employment Act* at the EX-1, EX-2 or EX-3 level. In addition, they must also meet the CBC profile for their second official language, or undertake to do so. If the candidate is selected, he or she must satisfy this requirement before moving on to other phases of the Program.

Table 1 below shows the number of Anglophone and Francophone candidates, as well as the number of candidates in each of the two groups, who qualified for the AEXDP between 1997 and 2000 (the AEXDP operates on an 18-month cycle):

TABLE 1

Years	Candidates				Successful			
	Anglophones		Francophones		Anglophones		Francophones	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1997	231	71.7	91	28.3	37	66.1	19	33.9
1999	94	74.6	32	25.4	19	82.6	4	17.4
2000	58	62.4	35	37.6	19	59.4	13	40.6
Total	383	70.8	158	29.2	75	67.6	36	32.4

This table shows that, on average, there is a high participation rate among Francophones, for both potential and successful candidates, in the AEXDP.

1.2 Assistant Deputy Minister Prequalification Process (ADMPQP)

Unlike the AEXDP, the Assistant Deputy Minister Prequalification Process (ADMPQP) is a selection process, not a development program. Its objective is to establish a representative pool of individuals who already have the required leadership competencies and are ready for appointment to the ADM level. A joint initiative of the PSC and TLN, the ADMPQP is open only to Public Service employees. Since the beginning of 2001, candidacies for the ADMPQP have been accepted continuously throughout the year, in a collective approach to the hiring of ADMs. This should make it possible to regularly add to the pool of qualified persons and facilitate career planning. (We will deal later in this report with the role that the *ADM Corporate Secretariat* plays in the collective management of ADMs.)

Assessment information is collected in the same way as for the AEXDP, by using a variety of tools, including the candidate's file, the track record interview, the reference check and an interview with a selection review board comprised of deputy ministers and senior PSC or TLN officials (for successful candidates). The board recommends to the Committee of Senior Officials (COSO) those individuals who are ready to be included in a pool of pre-qualified candidates for appointment to the ADM level. Subsequently, the COSO submits their files to the PSC for review and approval.

Appointments are made by the Deputy Ministers, who choose from the ADM pre-qualified pool as deployment opportunities arise. In the following section we shall examine the procedures for ADM assignments. At the time a candidacy is submitted for the ADMPQP, the employee must be bilingual at the CBC level in his or her second language, and possess both solid leadership competencies and people management skills, as well as relevant experience.

Table 2 below shows the number of Anglophone and Francophone candidates as well as the number of individuals from each group who qualified for the ADMPQP from 1997 to 2000:

TABLE 2

Year	Candidates				Qualified			
	Anglophones		Francophones		Anglophones		Francophones	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1997	181	77.7	52	22.3	13	65.0	7	35.0
1998	107	74.3	37	25.7	11	68.7	5	31.3
1999	59	72.0	23	28.0	8	57.1	6	42.9
2000	57	78.1	16	21.9	24	77.4	7	22.6
Total	404	75.9	128	24.1	56	69.1	25	30.9

This table shows that Francophone representation as a percentage is sufficiently high to provide a good pool of candidates for ADM positions. This having been said, any decrease in the absolute numbers of candidates would have a significant impact on the percentages.

1.3 The ADM Corporate Secretariat of the Treasury Board Secretariat

The ADM Corporate Secretariat has been part of TLN since June 1998 and functions as a "single window" for DMs and ADMs to facilitate the collective management of ADMs. Its role includes:

- supporting DMs individually or collectively in filling ADM vacancies;
- providing ADMs with advice on assignments, promotions and learning opportunities, as well as on personal and career development strategies.

The ADM collective management program is based on the premise that the 250 or so ADMs in the federal Public Service constitute a community of common interest that has important responsibilities in advising on and implementing government policy. Within its mandate of collective management, the Secretariat ensures that ADMs are provided with networking opportunities in collaboration with the Canadian Centre for Management Development (CCMD), which supports the professional development of the ADM community.

DMs have two options open to them in filling ADM positions, exercised in the following order:

1. select from the ADM pool (which includes both pre-qualified candidates and incumbent ADMs, as well as employees deemed, after a competition, to be eligible for an ADM position);
2. if a suitable candidate is not identified from the pool, appoint through competition (internal or external).

DMs looking to fill positions can quickly consult the list of candidates registered for the ADMPQP, all of whom have been assessed and already have leadership competencies. Most selected candidates come from the ADMPQP, but DMs can also launch competitions, both within and outside the Public Service. The linguistic profile of positions open outside the Public Service is CBC in the candidate's second language, and these positions are staffed on either an imperative or non-imperative basis, according to need. In its paper entitled *Towards a Modern and Bilingual Public Service*,

prepared as part of the Human Resources Modernization initiative in the federal government, the Office of the Commissioner stated that it is becoming increasingly difficult to justify non-imperative staffing, since knowledge of both English and French should be considered a basic skill on an equal footing with professional skills. This is especially true for the staffing of senior positions. Thirty years after the OLA came into force, it is becoming increasingly difficult to accept that candidates from outside the Public Service who aspire to senior positions have not mastered both official languages. In any case, all ADM positions, and their equivalents (candidates who are at the ADM level, without the title), should have the CBC profile and be staffed on an imperative basis. The appointment of unilingual candidates should be viewed as an exception. The Commissioner therefore recommends to the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat, in accordance with their respective roles:

1. a) **that all Assistant Deputy Minister and equivalent positions have the CBC profile in the second official language;**
   b) **that imperative staffing be normally required for Assistant Deputy Minister and equivalent positions open to candidates from outside the Public Service;**
   c) **that the appointment of candidates who do not meet the language requirements of the position be viewed as exceptions and that candidates be given language training upon assuming their responsibilities.**

TLN administers the ADM selection and promotion mechanisms on behalf of the PSC and the DM group as part of a work-sharing agreement. Support for staffing and recruitment is only one aspect of the collective management of ADMs. Just as important are community building, network development and learning support. The CCMD is involved in developing and providing mentoring services, creating learning programs for ADMs, and providing advice and references for personal evaluations.

Furthermore, according to the head of the ADM Corporate Secretariat, collective management should be more conducive to equitable representation of Anglophones and Francophones, since the process is more open and transparent, and especially since the responsible officials are highly conscious of the government's commitment to the Official Languages Program.

Table 3 presents the demographic profile of the ADM population by first official language, as of March 31, 2001:

TABLE 3

Group	EX-4 (157)	EX-5 (66)	Total (223)
LINGUISTIC REPRESENTATION			
Anglophones	73.9%	75.8%	74.9%
Francophones	26.1%	24.2%	25.1%

We have been informed that as of October 31, 2001, the ADM population had increased slightly, but that the percentage of Anglophones and Francophones in these categories had not changed.

As indicated in table 3 as well as in tables 1 and 2, candidates from each linguistic group are relatively balanced in the ADMPQP and AEXDP. It should also be noted that since the numbers are not very high, any fluctuation will have an impact on representation of the two language groups.

Furthermore, since EX-3s are the most important group supplying candidates for ADM positions, it is essential that the representation of both linguistic groups within this category be

balanced to ensure an equitable proportion of both groups in the ADM ranks. We have therefore examined the most recent data (March 2001) on the distribution of Anglophones and Francophones at the EX-3 level, which is presented in table 4:

TABLE 4

	Anglophones	%	Francophones	%	Total
EX-3	411	74.3%	142	25.7%	553

As we can see from this table, it is imperative that the current level of Anglophone and Francophone participation be maintained if the EX-3 pool is to constitute the succession group of potential candidates for ADM positions. Consequently, the Commissioner recommends that the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat, in accordance with their respective roles:

2. **ensure that there is always an adequate pool of Anglophone and Francophone candidates at the EX-3 level so that a balanced participation rate can be maintained in the Assistant Deputy Minister category.**

2. *DEPUTY MINISTERS AND ASSOCIATE DEPUTY MINISTERS*

2.1 Selection and appointment of Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers

The Privy Council Office (PCO) provides advice on and supports the selection, appointment and performance review of persons appointed by order-in-council, notably DMs and ADMs. The PCO Secretariat also offers advice on the human resources policy and planning affecting the Public Service and the group of individuals appointed by order-in-council.

Each year, the PCO launches a process for updating the pool of potential candidates for appointment to DM and Associate DM positions. A letter is sent to all DMs inviting them to meet with PCO officials to discuss individuals who have the potential needed to achieve the highest levels. In 2001 a few changes were made to improve this process. In order to assist DMs in identifying such candidates, the PCO has developed a "Deputy Minister profile" that provides a good description of the ideal candidate. Later we will examine some of the performance objectives for Executives and DMs in terms of the Official Languages Program in federal institutions.

As part of this process, DMs are provided with a list of all ADMs and Associate DMs, so that they can identify the best candidates. They are then asked to submit a list of five candidates whom they consider the best in terms of the profile, and to discuss with PCO officials the readiness of the persons proposed as candidates. The fields in which the candidates will require further development are also examined. The proposals are discussed in greater depth at the meeting of the COSO, and each candidate is placed on one of the following lists:

List 1: capable of occupying a DM position immediately

List 2: capable of occupying a DM position in the short term, i.e. within two years (and capable of occupying an Associate DM position immediately)

List 3: capable of occupying a DM position in the medium term, i.e. in two to three years, and requiring special attention in order to broaden experience

There is a fourth list for individuals having the potential to hold these executive positions one day but who still require professional development.

PCO officials have informed us that the Privy Council is very conscious of the federal government's commitment to the Official Languages Program and the need for an executive pool that is representative of the Canadian population. The DM community is very familiar with the recruitment pool, and in particular with Anglophone and Francophone representation, since every DM sits on at least five committees with Assistant and Associate DMs as members. The PCO depends to a large degree on TLN to propose potential candidates for DM and Associate DM positions. Recruitment outside the federal Public Service can be used to provide a source of candidates who can also help ensure equitable representation from both linguistic groups. Over the last five years, seven individuals have been externally recruited to the Associate DM level, three of them Francophones.

After studying the suggestions made by the DMs, the PCO compiles this information and proposes names for the lists. The results are then submitted to the COSO, which is comprised of 12 DMs (including three Francophones) and the Assistant Secretary to the Cabinet who is responsible for setting the priorities for the management of superior personnel. The COSO, chaired by the Clerk of the Privy Council, ultimately decides who will be on the first three lists mentioned above. All appointments are made by order of the Governor in Council.

The results of the identification process for 2001 reveals a strong representation of Francophones among potential DMs. The numbers presented in table 5 below clearly illustrate the desire and the commitment of the government and of the highest levels of the Public Service to make linguistic duality one of its priorities:

TABLE 5

Candidates	List 1	List 2	List 3	Total
	(8)	(22)	(16)	(46)
Anglophones	62.5% (5)	68.2% (15)	43.8% (7)	58.7% (27)
Francophones	37.5% (3)	31.8% (7)	56.4% (9)	41.3% (19)

The table in Appendix A shows the changes since 1986 in the distribution of DMs and Associate DMs according to first official language. Table 6 below, which presents an excerpt from the table in Appendix A, shows the data for the years 1998 to 2002.

As we can see, the participation of Anglophone and Francophone DMs for 2002 tends to reflect the proportion of the two official language communities in Canada. It should also be noted that any minor fluctuation in the numbers can result in a marked imbalance in the percentages. The low representation of Francophone Associate DMs between 1996 and 1998 thus seems to have had an impact on the low Francophone participation among DMs in 1999 and 2000 (See Appendix A of the study). It is therefore essential, as we indicated earlier, that the number of Anglophones and Francophones in the Associate DM recruitment pool remain as balanced as possible, to provide a sufficient number of DM candidates from each linguistic group. We are pleased to say that through its efforts the PCO has succeeded in correcting the imbalance that existed in 1999 and in 2000, and we encourage them to continue in the same direction.

TABLE 6

DM AND ASSOCIATE DM DISTRIBUTION BY FIRST OFFICAL LANGUAGE

DMs	1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Anglophones	22	73.3	24	80.0	27	84.4	23	74.2	21	67.7
Francophones	8	26.7	6	20.0	5	15.6	8	25.8	10	32.3
Total	30		30		32		31		31	
ASSOCIATE DMs	**1998**		**1999**		**2000**		**2001**		**2002**	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Anglophones	10	76.9	12	75.0	9	64.3	12	60.0	13	68.4
Francophones	3	23.1	4	25.0	5	35.7	8	40.0	6	31.6
Total	13		16		14		20		19	
DMs & ASSOCIATE DMs	**1998**		**1999**		**2000**		**2001**		**2002**	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Anglophones	32	74.4	36	78.3	36	78.3	35	68.6	34	68.0
Francophones	11	25.6	10	21.7	10	21.7	16	31.4	16	32.0
Total	43		46		46		51		50	

(Source: Privy Council Office)

2.2 Managing a bilingual workplace

In addition to the question of Anglophone and Francophone participation in the ranks of DMs and Associate DMs, the question of the official languages information that they receive upon commencing their duties is another concern of the Office of the Commissioner. This is also the case for the information conveyed to individuals arriving from outside the Public Service, who are also appointed by order of the Governor in Council. We believe that the information given to them must include the legal framework and values underlying the Official Languages Program. The information and comments collected on this issue from PCO officials indicate that a guide, prepared mainly for the benefit of senior agency heads, is available to them on the PCO Web site. This guide contains a section on the obligations of organizations subject to the OLA within a larger section on general management responsibilities.

Apart from this text, which is intended in principle for agency heads (though it can also apply to DMs and Associate DMs), the PCO holds no formal information sessions with DMs, Associate DMs and agency heads to discuss, among other things, the issue of official languages when they begin their duties. The home department or agency is essentially relied upon to give relevant information on the issue. We feel that this is clearly insufficient as a means of informing senior executives about their responsibilities for compliance with a fundamental characteristic of Canadian society.

The CCMD, for its part, has been organizing orientation sessions and round tables for new DMs and Associate DMs for about a year now, in consultation with the PCO. At these events, major themes designed to familiarize these people with their new role are discussed. We feel that forums like these, particularly the round tables, would be conducive to communicating the fundamental values of the Official Languages Program. The Commissioner therefore recommends that the Privy Council Office and the Canadian Centre for Management Development, in collaboration with the Treasury Board Secretariat:

3. **immediately upon the publication of this report, provide either individually or jointly for a component in their presentation to new Associate Deputy Ministers and Deputy Ministers outlining the legal framework and the fundamental values of Canada's linguistic duality, so that these elements can be integrated into the organizational culture of the departments to which these individuals will be assigned.**

The CCMD has let us know that it was pleased to follow up on this recommendation. It points out, however, that the financing provided by Treasury Board in support of the learning needs of DMs ended in March 2002. Treasury Board, as well as other organizations that have a role to play in this regard, must take the required measures so that the recommendation can be implemented as intended.

Agency heads from outside the Public Service are not necessarily familiar with the Official Languages Program and its application when they are appointed to their new positions. We therefore believe that the PCO should develop a presentation on official languages to be provided to agency heads, either individually or collectively. The Commissioner therefore recommends that the Privy Council Office, in collaboration with the Treasury Board Secretariat:

4. a) **inform the new agency heads of the requirements of the *Official Languages Act* when they are appointed;**

b) develop a presentation for agency heads outlining the legal framework and the application of the *Official Languages Act* in its entirety in federal institutions.

The PCO has informed us that it is preparing, in collaboration with Treasury Board, an orientation session regarding official languages for agency heads. According to the feedback received, official languages will be the theme of one of the main sessions that all agency heads must attend upon assuming their responsibilities.

2.3 Bilingual capability of ADMs, DMs and Associate DMs

As we indicated at the beginning of this study, we looked at the bilingual capability of ADMs, DMs and Associate DMs in the federal Public Service. Table 7 shows the distribution of Anglophones and Francophones occupying ADM positions (EX-4 and EX-5) who do or do not satisfy the CBC linguistic profile in their second language.

We can see that there is still work to do before incumbents of EX-4 and EX-5 positions satisfy the bilingualism levels that their functions demand. In fact, one person in five does not meet the CBC profile in his or her second language. The creation of an environment conducive to use of both official languages in regions designated for language-of-work purposes necessarily requires that these employees be able to function in both languages.

Furthermore, DMs and Associate DMs are not formally evaluated in their second language as are other EXs in the Public Service. According to the PCO, the majority of DMs and Associate DMs are functionally bilingual. But given the data in table 6, the possibility that some of them have not yet attained an acceptable level of bilingualism in the exercise of their functions certainly cannot be ruled out. Senior executives have a definite impact on the creation of a work environment conducive to the use of both languages. We therefore feel that they ought to be proficient in English and French, at a level comparable to that which is required of other executives in the Public Service. Given that more than 90% of them are from the Public Service, they normally would have already acquired a knowledge of their second official language. Moreover, they must

TABLE 7

Anglophones			
Level	**Meet**	**Do not meet**	**Total**
EX-4	83 (76.9%)	25 (23.1%)	108
EX-5	32 (68.1%)	15 (31.9%)	47
Total	115 (74.2%)	40 (25.8%)	155
Francophones			
Level	**Meet**	**Do not meet**	**Total**
EX-4	39 (97.5%)	1 (2.5%)	40
EX-5	15 (93.7%)	1 (6.2%)	16
Total	54 (96.4%)	2 (3.6%)	56
Total			
Level	**Meet**	**Do not meet**	**Total**
EX-4	122 (82.4%)	26 (17.6%)	148
EX-5	47 (74.6%)	16 (25.4%)	63
Total	169 (80.1%)	42 (19.9%)	211

(Source: Official Languages Branch, Treasury Board Secretariat. The total number of EX-4s and EX-5s shown in this table is 211, which is 12 less than the total of these two categories shown in table 3. This discrepancy is due to the fact that some of these individuals occupy unilingual positions in regions that do not require bilingualism.)

be formally evaluated in the same way as ADMs and other EXs in the Public Service. The Commissioner therefore recommends that the Privy Council Office:

5. **henceforth require that persons appointed to Deputy Minister and Associate Deputy Minister positions be bilingual to a level comparable to that required for other EXs in the Public Service, and**
6. **put in place, at the same time, a formal language evaluation system for Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers.**

2.4 System of accountability for DMs and Associate DMs regarding official languages

The Clerk of the Privy Council and new DMs sign an agreement on performance objectives. Among other things, DMs must commit to developing and implementing the department's strategies, plans and priorities in an effective manner and in compliance with the government's agenda and objectives. One of the permanent criteria of performance measurement is the DM's capacity to establish, evaluate and maintain service delivery standards, including standards on service to the public in both official languages. DMs may also, apart from their ongoing commitments, set specific goals for their institution and report to the PCO on their achievements each year.

In addition, DMs must set themselves apart in terms of their skills as departmental leaders and managers. One of the performance measurement criteria is the DM's ability to support the creation of a work environment conducive to the use of English and French. We are pleased to see the importance that the government attaches to official languages in its strategic policies and priorities for 2001-2002. As the government stated in the Speech from the Throne of January 30, 2001, "Canada's linguistic duality is fundamental to our Canadian identity and is a key element of our vibrant society." We expect this commitment to be reflected in concrete, measurable initiatives and results stemming from the application of the Official Languages Program at the federal level. However, official languages constitute only one of the key commitments among the government priorities from which DMs can choose (five priorities in 2001-2002 and four in 2002-2003). About 25% of DMs chose official languages as a key commitment for 2001-2002. This seems to us to be too little given the change that must take place within many federal institutions in order to improve their official languages situation, notably with respect to language of work.

As stated previously, we acknowledge the government's clear commitment, in the past two years, to making official languages one of its priorities. We realize that a change in culture conducive to the full integration of official languages may take some time, and a period of five years appears reasonable to achieve this goal. Given the importance of actively pursuing a greater integration of official languages into the organizational culture and the crucial role of leaders in this regard, it is our view that official languages must be included in the strategic priorities of the Public Service and among the key commitments of DMs for at least three more years. During this period, assessment and follow-up mechanisms should be put in place to allow for timely intervention in cases where progress is slow or non-existant. Such mechanisms would also serve to ensure that all actions required to facilitate the achievement of this objective are taken. Representatives from

the PCO have indicated that the performance of DMs and Associate DMs with respect to official languages was taken into account in the framework of their evaluations. The Commissioner recommends that the Privy Council Office:

7. a) **incorporate official languages in the government's strategic priorities and in Deputy Minister and Associate Deputy Minister key commitments and performance objectives for an additional three-year period;**

   b) **put in place, during this period, assessment and follow-up mechanisms in order to evaluate to what extent the objective of integrating official languages into federal institutions is being achieved, and**

   c) **take corrective measures as required during this period.**

E. CONCLUSION

The analysis of the most recent data, both for ADMs, DMs and Associate DMs, as well as for the EX groups that make up the recruitment pool, indicates a correction of the situation and a rebalancing of Anglophone and Francophone participation compared with a few years ago. We recognize that the efforts made by the government, the PCO and by the various parties have been beneficial to this end. Given that the stated objective of the government is to make the Official Languages Program one of its priorities, the senior Public Service of Canada must continue to be representative of the country's two linguistic communities. Furthermore, balanced participation by both linguistic groups is essential in order to promote a work environment conducive to the use of both official languages. The initiatives launched in recent years are encouraging in this regard. Training senior public servants and heightening their awareness about official languages, as well as integrating official languages in performance objectives are crucial to achieving satisfactory results in this respect. Another aspect requiring immediate attention is the need to increase the bilingual capacity of ADMs. From this point of view, the objective of participation was only a starting point for the study, which was also intended to reinforce the concept that administrative leadership from the senior Public Service is a key factor in the implementation of the Official Languages Program in federal institutions.

APPENDIX A

LINGUISTIC REPRESENTATION OF DEPUTY MINISTERS AND ASSOCIATE DEPUTY MINISTERS
From January 1, 1986 to May 13, 2002

DMs	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ANGLO	23	69.7	23	67.6	24	68.6	26	72.2	25	69.4	26	70.3	28	71.8	26	70.3	19	63.3	20	64.5	19	65.5	22	73.3	22	73.3	24	80.0	27	84.4	23	74.2	21	67.7
FRANCO	10	30.3	11	32.4	11	31.4	10	27.7	11	30.6	11	29.7	11	28.2	11	29.7	11	36.7	11	35.5	10	34.5	8	26.7	8	26.7	6	20.0	5	15.6	8	25.8	10	32.3
TOTAL	33		34		35		36		36		37		39		37		30		31		29		30		30		30		32		31		31	

ASSOC DMs	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ANGLO	12	70.6	9	60.0	9	60.0	8	57.1	7	53.8	7	50.0	8	61.5	8	80.0	9	75.0	9	75.0	8	80.0	9	90.0	10	76.9	12	75.0	9	64.3	12	60.0	13	68.4
FRANCO	5	29.4	6	40.0	6	40.0	6	42.9	6	46.2	7	50.0	5	38.5	2	20.0	3	25.0	3	25.0	2	20.0	1	10.0	3	23.1	4	25.0	5	35.7	8	40.0	6	31.6
TOTAL	17		15		15		14		13		14		13		10		12		12		10		10		13		16		14		20		19	

DMs & ASSOC DMs	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ANGLO	35	70.0	32	65.3	33	66.0	34	68.0	32	65.3	33	64.7	36	69.2	34	72.3	28	66.7	29	67.4	27	69.2	31	77.5	32	74.4	36	78.3	36	78.3	35	68.6	34	68.0
FRANCO	15	30.0	17	34.7	17	34.0	16	32.0	17	34.7	18	35.3	16	30.8	13	27.7	14	33.3	14	32.6	12	30.8	9	22.5	11	25.6	10	21.7	10	21.7	16	31.4	16	32.0
TOTAL	50		49		50		50		49		51		52		47		42		43		39		40		43		46		46		51		50	

Source: Privy Council Office

APPENDIX B

LIST OF ABBREVIATIONS USED IN THE REPORT

ADM	Assistant Deputy Minister
ADMPQP	Assistant Deputy Minister Prequalification Process
AEXDP	Accelerated Executive Development Program
CCMD	Canadian Centre for Management Development
COSO	Committee of Senior Officials
DM	Deputy Minister
EX	Executive Group (TBS classification level)
OLA	*Official Languages Act*
PCO	Privy Council Office
PSC	Public Service Commission
TBS	Treasury Board Secretariat
TLN	The Leadership Network

Une haute fonction publique qui reflète la dualité linguistique canadienne

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
CANADA

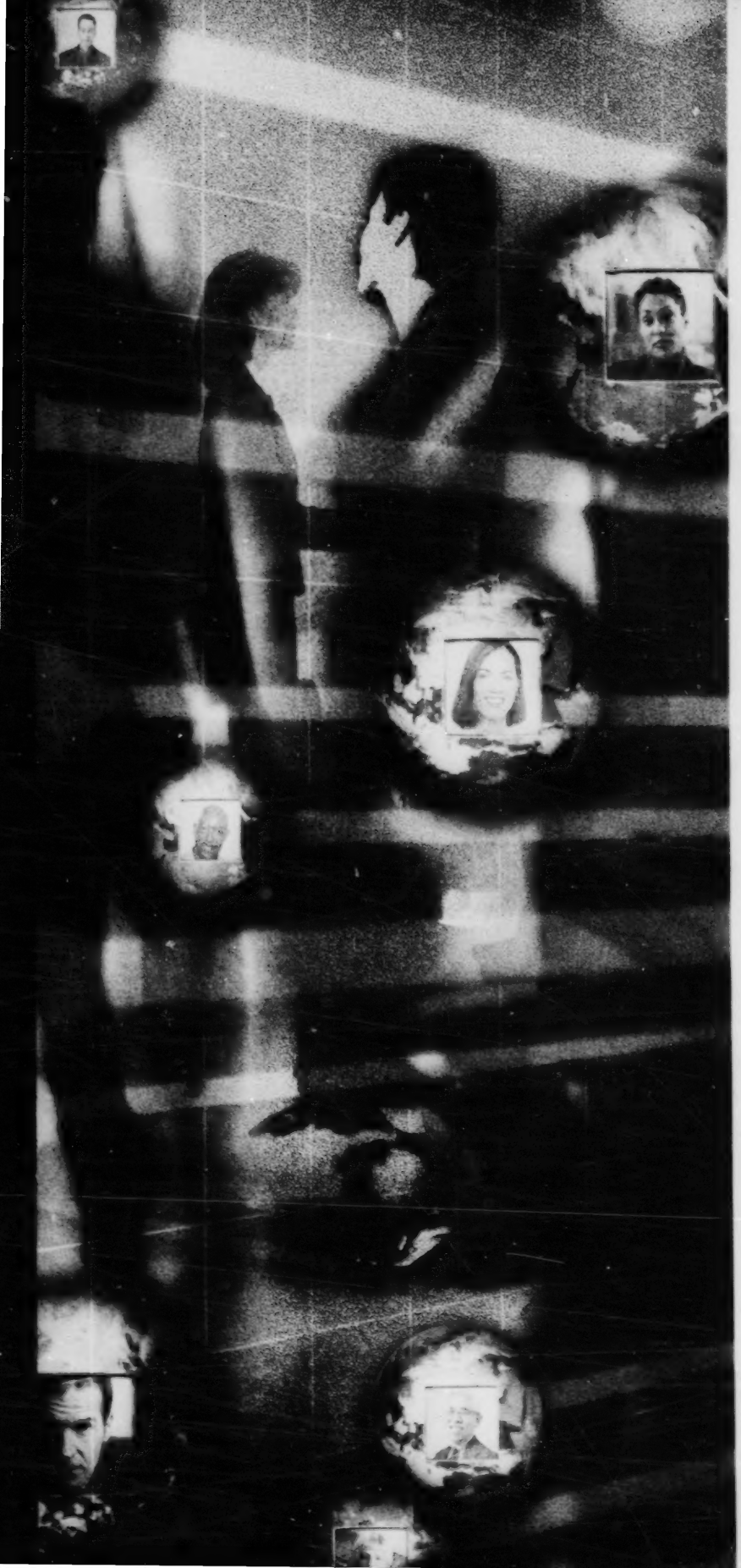
Site Web : www.ocol-clo.gc.ca

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2002

N° de cat. : SF31-61/2002
ISBN : 0-662-66508-2



Une haute fonction publique qui reflète la dualité linguistique canadienne

Auteure : Sylvie Mattar
Juin 2002

TABLE DES MATIÈRES

A. BUT DE L'ÉTUDE 1

B. MÉTHODOLOGIE 1

C. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES 1

D. OBSERVATIONS 2

1. SOUS-MINISTRES ADJOINTS

1.1 Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs 2

1.2 Processus de préqualification des sous-ministres adjoints 3

1.3 Le Secrétariat central des sous-ministres adjoints du Secrétariat du Conseil du Trésor 4

2. SOUS-MINISTRES ET SOUS-MINISTRES DÉLÉGUÉS

2.1 Sélection et nomination des sous-ministres et des sous-ministres délégués 6

2.2 La gestion d'un milieu de travail bilingue 9

2.3 Capacité bilingue des sous-ministres adjoints, des sous-ministres et des sous-ministres délégués 10

2.4 Régime d'imputabilité des sous-ministres et des sous-ministres délégués concernant les langues officielles 11

E. CONCLUSION 12

ANNEXE A

Représentation linguistique chez les sous-ministres et sous-ministres délégués 13

ANNEXE B

Liste des abréviations utilisées dans le rapport 14

A. BUT DE L'ÉTUDE

Dans le contexte du changement que doit subir la fonction publique afin que la dualité linguistique fasse partie intégrante de sa culture, le Commissariat s'est penché sur les caractéristiques linguistiques essentielles des hauts dirigeants administratifs du pays. Une sous-représentation francophone chez les sous-ministres au début des années 2000 a servi d'incitatif pour entreprendre une étude qui porterait une attention particulière à la question de la représentation des deux groupes de langue officielle chez les sous-ministres (SM) et sous-ministres adjoints (SMA). Au-delà de la question de la représentation, l'étude avait aussi pour but de mieux comprendre le processus de sélection des hauts dirigeants dans son ensemble dans le contexte des dispositions de la partie VI de la *Loi sur les langues officielles*.

Bien que la participation constituait le point de départ de l'étude, celle-ci voulait notamment mettre l'accent sur la nécessité d'un leadership administratif engagé de la part de la haute fonction publique pour mener à bien le Programme des langues officielles au sein de l'appareil fédéral. Nous nous sommes donc penchés sur d'autres éléments qui nous semblent essentiels dans cette perspective.

Nous avons examiné dans quelle mesure les fonctionnaires occupant les plus hautes charges de la fonction publique fédérale étaient adéquatement informés et formés pour respecter la lettre et l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*. Quoique l'étude portait essentiellement sur les fonctionnaires fédéraux, nous avons aussi examiné dans quelle mesure les chefs d'agence étaient aussi informés de ces responsabilités.

Nous voulions en quelque sorte faire un lien avec notre étude d'avril 2001, *Un changement de culture s'impose*, dans la perspective du changement de culture que doit subir l'appareil fédéral pour assurer l'intégration de la dualité linguistique au cœur des opérations administratives. Les hauts dirigeants ont un rôle clé à jouer à cet égard. L'étude visait aussi à vérifier la capacité bilingue des hauts dirigeants, en vue de faciliter la création d'un milieu propice à l'utilisation des deux langues officielles dans les régions désignées aux fins de la langue de travail. En dernier lieu, nous avons examiné le régime d'imputabilité qui s'applique aux hauts dirigeants en ce qui concerne la mise en œuvre du Programme des langues officielles.

B. MÉTHODOLOGIE

Dans un premier temps, nous avons obtenu et examiné des données statistiques sur le nombre de SMA, SM délégués et SM francophones et anglophones. Ces données nous ont été fournies par le Bureau du Conseil privé (BCP), la Commission de la fonction publique (CFP) ainsi que le Réseau du leadership (RL), lequel est affilié au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Au cours de l'étude, nous avons consulté les sites Web de ces organismes et obtenu divers documents portant sur le processus de sélection des candidats et candidates aux postes susmentionnés ainsi que sur le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs.

Dans un second temps, nous avons rencontré des membres du personnel du BCP, de la CFP et du RL afin de comprendre leur rôle et leur participation dans le processus de formation et de sélection.

C. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

L'étude s'appuie sur la partie VI de la *Loi sur les langues officielles*, qui stipule que le gouvernement fédéral s'engage à veiller à ce que les effectifs des institutions fédérales tendent à refléter la présence des deux collectivités de langue officielle au Canada, en tenant compte de la nature de chaque institution

et notamment de son mandat, de son public et de l'emplacement de ses bureaux. En vertu de cet engagement, les institutions fédérales doivent veiller à ce que l'emploi soit ouvert à tous les Canadiens et Canadiennes, tant d'expression française que d'expression anglaise. Elle s'appuie aussi sur la partie V de la *Loi* qui stipule que le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales et qu'il incombe à celles-ci de veiller à ce que dans les régions désignées, le milieu de travail soit propice à l'utilisation des deux langues officielles.

D. OBSERVATIONS

Le choix de candidats et candidates pour les postes de SMA peut s'effectuer de diverses façons, notamment par le truchement du Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs (PPACS) ou du Processus de préqualification des sous-ministres adjoints (PPQSMA). Quant à eux, les SM et SM délégués sont nommés par ordre du gouverneur en conseil, avec la collaboration du Bureau du Conseil privé. Nous examinerons dans le texte qui suit les étapes que doivent franchir les candidats et candidates pour accéder à ces niveaux.

1. SOUS-MINISTRES ADJOINTS

1.1 Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs (PPACS)

La Commission de la fonction publique, en accord avec les SM et de concert avec les autres organismes centraux, a lancé en 1997 le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs (PPACS). Le PPACS fait partie de l'initiative *La Relève*, qui vise notamment à accroître la capacité des cadres supérieurs, dans le meilleur intérêt de la fonction publique du Canada, de bien choisir son cadre de dirigeants et dirigeantes. Le PPACS a pour objectifs d'identifier un groupe représentatif de cadres des niveaux EX-1 à EX-3 qui font montre du potentiel pour devenir SMA, puis d'accélérer leur perfectionnement et leur avancement professionnel. Leur participation ne garantit toutefois pas qu'ils deviendront SMA. L'affectation de perfectionnement dans un ministère est la pierre angulaire de l'apprentissage des participants et participantes; ils ont alors l'occasion de mettre leurs compétences en pratique dans le monde réel. Ces affectations procurent aux participants une expérience de travail intense et significative.

Les participants deviennent des employés de la CFP dont la date d'entrée en vigueur coïncide avec le début de la première affectation dans un ministère. À ce stade, ils doivent satisfaire aux exigences linguistiques dans leur seconde langue officielle. Un participant de niveau EX-1 peut bénéficier de trois affectations au cours du Programme, et la durée de chacune est généralement de 18 à 24 mois.

Le processus de sélection repose sur le principe du mérite fondé sur les valeurs, ce qui garantit que le processus est juste, transparent et équitable. Les candidats et candidates au PPACS, qui proviennent de la fonction publique, posent librement leur candidature, à la suite de quoi leurs compétences en leadership sont évaluées au moyen de divers outils, dont le dossier du candidat, l'entrevue sur le rendement antérieur, la vérification des références et une entrevue par un jury formé de cadres supérieurs. Les résultats de ces évaluations constituent la base sur laquelle sont faites les recommandations en vue d'une acceptation au PPACS. Tout au long de ce processus, l'accent est mis sur les *Compétences en leadership pour les SMA et les cadres supérieurs* qui sont considérées comme étant les compétences-clés pour être admis au Programme.

Pour être acceptés au PPACS, les candidats et candidates doivent être des employés de la fonction publique embauchés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, au niveau EX-1, EX-2 ou EX-3. Ils doivent en outre satisfaire aux exigences de niveau CBC pour ce qui est de la seconde langue officielle ou s'engager à le faire. Si le candidat est choisi, il doit satisfaire à cette exigence avant de passer à d'autres étapes du Programme.

Le tableau 1 indique le nombre de postulants francophones et anglophones ainsi que ceux qui se sont qualifiés au PPACS entre 1997 et 2000 (le PPACS fonctionne sur un cycle de 18 mois) :

TABLEAU 1

Années	Postulants/Postulantes				Retenus/Retenues			
	Francophones		Anglophones		Francophones		Anglophones	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1997	91	28,3	231	71,7	19	33,9	37	66,1
1999	32	25,4	94	74,6	4	17,4	19	82,6
2000	35	37,6	58	62,4	13	40,6	19	59,4
Total	158	29,2	383	70,8	36	32,4	75	67,6

Ce tableau indique en moyenne une forte participation francophone à la fois chez les postulants et postulantes et chez les candidats et candidates retenus au PPACS.

1.2 Processus de préqualification des sous-ministres adjoints (PPQSMA)

Le Processus de préqualification des sous-ministres adjoints (PPQSMA) est un processus de sélection et non un programme de perfectionnement comme le PPACS. Le PPQSMA vise à constituer un répertoire représentatif de personnes possédant déjà les compétences requises en leadership et qui sont prêtes à être nommées à un poste de niveau SMA. Une initiative conjointe de la CFP et du RL, le PPQSMA est ouvert aux employés de la fonction publique seulement. Depuis le début de 2001, les candidatures au PPQSMA sont acceptées de façon continue pendant toute l'année, dans une approche collective pour l'embauche de SMA. Ceci devrait permettre d'alimenter régulièrement le répertoire de personnes compétentes et faciliter la planification de carrière. (Nous aborderons plus loin dans le rapport le rôle que joue le *Secrétariat central des SMA* dans la gestion collective des SMA.)

Tout comme pour le PPACS, l'information servant à l'évaluation est rassemblée au moyen de divers outils, tels que le dossier du candidat ou de la candidate, l'entrevue sur le rendement antérieur, la vérification des références et une entrevue menée par un comité formé de sous-ministres et de hauts fonctionnaires de la CFP ou du RL (pour les candidats retenus). Le comité recommande au Comité des hauts fonctionnaires (CHF) les personnes prêtes à être incluses dans le répertoire des candidats préqualifiés pour une nomination au niveau SMA. Le CHF soumet alors leurs dossiers à la CFP aux fins d'approbation.

Les nominations sont effectuées par les sous-ministres, à partir du répertoire de candidats préqualifiés, à mesure que des possibilités d'affectation se présentent. Nous examinerons dans la section qui suit les procédures concernant les affectations des SMA. Au moment de la présentation d'une candidature au PPQSMA, l'employé doit être bilingue au niveau CBC dans sa langue seconde et posséder de solides compétences en matière de leadership et de gestion du personnel ainsi qu'une expérience pertinente.

Le tableau 2 indique le nombre de postulants francophones et anglophones ainsi que ceux qui se sont qualifiés au PPQSMA de 1997 à 2000 :

TABLEAU 2

Années	Postulants/Postulantes				Qualifiés/Qualifiées			
	Francophones		Anglophones		Francophones		Anglophones	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1997	52	22,3	181	77,7	7	35,0	13	65,0
1998	37	25,7	107	74,3	5	31,3	11	68,7
1999	23	28,0	59	72,0	6	42,9	8	57,1
2000	16	21,9	57	78,1	7	22,6	24	77,4
Total	128	24,1	404	75,9	25	30,9	56	69,1

On remarque ci-dessus que la représentation francophone est passablement élevée en matière de pourcentages, ce qui permet d'alimenter adéquatement le bassin de candidats et candidates aux postes de SMA. Cela dit, il faut se rappeler que toute variation à la baisse des nombres absolus chez les candidats modifierait sensiblement les pourcentages.

1.3 Le Secrétariat central des SMA du Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Secrétariat central des SMA fait partie du RL depuis juin 1998 et sert de « guichet unique » de services aux SM et SMA en vue de faciliter la gestion collective des SMA. Son rôle comprend :

- seconder les SM, individuellement ou collectivement, à combler les postes de SMA vacants;
- fournir aux SMA des conseils liés aux affectations, aux occasions d'avancement et d'apprentissage, ainsi qu'aux stratégies de perfectionnement personnel et de gestion de carrière.

Le programme de gestion collective des SMA repose sur le principe que les quelque 250 SMA de la fonction publique fédérale constituent un groupe qui a des intérêts communs et qui assume d'importantes responsabilités, devant fournir des conseils relativement aux politiques du gouvernement et les mettre en œuvre. À l'intérieur de son mandat de gestion collective, le Secrétariat s'assure de fournir aux SMA des occasions de réseautage en partenariat avec le Centre canadien de gestion (CCG), qui appuie le perfectionnement professionnel des SMA en tant que collectivité.

En ce qui touche les affectations des SMA, deux possibilités s'offrent aux SM, dans l'ordre suivant :

1. puiser dans la réserve de SMA (composée de SMA préqualifiés et de SMA déjà en poste ainsi que d'employés et employées jugés, au terme d'un concours, admissibles à occuper un poste de SMA);
2. si aucun candidat ou candidate n'est identifié dans la réserve, procéder par voie de concours (interne ou externe).

Les SM qui ont un poste à combler peuvent consulter rapidement la liste des candidats inscrits au PPQSMA, qui ont tous été évalués et possèdent déjà les compétences en leadership. La plupart des candidats proviennent d'ailleurs du PPQSMA mais les SM peuvent aussi ouvrir des concours, à l'intérieur comme à l'extérieur de la fonction publique. Le profil linguistique des postes ouverts à l'extérieur de la fonction publique est CBC dans la langue seconde du candidat, et ces postes sont dotés de manière impérative ou non impérative, selon le besoin. Dans le document *Pour une fonction publique moderne et bilingue* produit dans le cadre de l'exercice de modernisation de la gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral, le Commissariat indiquait que la dotation non impérative se justifiait de plus en plus

difficilement, dans la mesure où la connaissance du français et de l'anglais devrait être considérée comme une compétence de base au même titre que les compétences professionnelles. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de dotation à des niveaux supérieurs. Trente ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles*, il est de plus en plus difficile d'accepter que les candidats provenant de l'extérieur de la fonction publique qui aspirent à ces hautes fonctions n'aient pas la maîtrise de l'une et l'autre langue officielle. Quoi qu'il en soit, tous les postes de SMA ainsi que les équivalents (candidats qui ont le niveau d'un SMA, sans en porter le titre), devraient avoir le profil CBC et être dotés de manière impérative. La nomination d'unilingues devrait être considérée comme une situation d'exception. La Commissaire recommande donc à la Commission de la fonction publique et au Secrétariat du Conseil du Trésor, dans leur rôles respectifs :

1. a) **que tous les postes de sous-ministre adjoint et leur équivalent aient le profil CBC dans la seconde langue officielle;**
   b) **que la dotation impérative soit normalement exigée pour les postes de sous-ministre adjoint et leur équivalent ouverts à l'extérieur de la fonction publique;**
   c) **que la nomination d'un candidat ou d'une candidate qui ne satisfait pas aux exigences linguistiques du poste constitue une mesure exceptionnelle et qu'une formation linguistique lui soit donnée dès son entrée en fonction.**

Le RL administre les mécanismes de sélection et de promotion des SMA pour le compte de la CFP et le groupe des SM, dans le cadre d'un accord de partage du travail. L'appui à la dotation et au recrutement ne constitue qu'un aspect de la gestion collective des SMA. Le renforcement de la collectivité, le réseautage et l'appui à l'apprentissage en sont des éléments tout aussi importants. Le CCG est impliqué dans l'élaboration et la prestation des services de mentorat, de la formulation des plans d'apprentissage individuels des SMA, de la prestation de conseils et de référence pour les évaluations personnelles.

En outre, selon le responsable du Secrétariat central des SMA, la gestion collective devrait être plus propice à une représentation équitable des francophones et des anglophones, puisque le processus est plus ouvert et transparent et d'autant plus que les responsables sont très conscients de l'engagement du gouvernement envers le Programme des langues officielles.

Le tableau 3 dresse le portrait démographique des SMA selon la première langue officielle, en date du 31 mars 2001 :

TABLEAU 3

Groupe	EX-4 (157)	EX-5 (66)	Total (223)
REPRÉSENTATION LINGUISTIQUE			
Francophones	26,1 %	24,2 %	25,1 %
Anglophones	73,9 %	75,8 %	74,9 %

On nous a par ailleurs informés qu'en date du 31 octobre 2001, le nombre de SMA avait quelque peu augmenté, mais que le pourcentage de francophones et d'anglophones dans ces catégories n'avait pas changé.

Tel qu'indiqué dans le tableau 3, ainsi que dans les tableaux 1 et 2, la relève pour chaque groupe linguistique est relativement équilibrée pour ce qui est du PPQSMA et du PPACS. Il faut se rappeler qu'étant donné que les nombres ne sont pas très élevés, toute fluctuation aurait une incidence sur la représentation des deux groupes linguistiques.

D'autre part, dans la mesure où les EX-3 constituent le groupe de relève le plus important à fournir des candidats et candidates aux postes de SMA, il est primordial que la

représentation des deux groupes linguistiques soit bien équilibrée afin qu'ils se retrouvent dans une proportion équitable dans les rangs des SMA. À cet égard, nous avons examiné au tableau 4 les données les plus récentes (mars 2001) sur la répartition des francophones et des anglophones au niveau EX-3 :

TABLEAU 4

	Francophones	%	Anglophones	%	Total
EX-3	142	25,7 %	411	74,3 %	553

Comme on peut le constater à la lecture du tableau 4, si le bassin de EX-3 constitue le groupe de relève des candidats potentiels aux postes de SMA, il est impératif que le niveau actuel de participation francophone et anglophone soit maintenu. Par conséquent, la Commissaire recommande à la Commission de la fonction publique et au Secrétariat du Conseil du Trésor, dans leurs rôles respectifs :

2. **de veiller à ce qu'il y ait toujours au niveau EX-3 un bassin de candidats et candidates francophones et anglophones adéquat qui permette de maintenir un taux de participation équilibré dans la catégorie des sous-ministres adjoints.**

2. *SOUS-MINISTRES ET SOUS-MINISTRES DÉLÉGUÉS*

2.1 Sélection et nomination des sous-ministres et des sous-ministres délégués

Le Bureau du Conseil privé (BCP) conseille et appuie la sélection, la nomination et l'examen du rendement des personnes nommées par décret, notamment les SM et les SM délégués. Le Secrétariat du BCP donne également des conseils sur la politique et la planification des ressources humaines touchant la fonction publique et le groupe des personnes nommées par décret.

Chaque année, le BCP lance un processus pour mettre à jour le bassin de candidats et candidates potentiels pour une nomination à un poste de SM ou de SM délégué. À cet égard, une lettre est envoyée à tous les SM, les invitant à rencontrer des responsables du BCP pour discuter des personnes qui ont le potentiel nécessaire pour atteindre les niveaux les plus élevés. En 2001, quelques modifications ont été apportées au processus en vue de l'améliorer. Pour aider les SM dans l'identification de tels candidats, le BCP a mis au point « un profil de sous-ministre » qui constitue une bonne description du candidat idéal. Nous examinerons plus loin dans le texte certains des objectifs de rendement des cadres supérieurs et des SM au regard du Programme des langues officielles dans les institutions fédérales.

Au cours de ce processus, on remet aux SM une liste de tous les SMA et SM délégués afin qu'ils puissent identifier les meilleurs candidats. Les SM sont ensuite appelés à soumettre une liste de cinq candidats qu'ils considèrent être les meilleurs par rapport au profil, puis discuter avec les responsables du BCP de l'état de préparation des personnes dont la candidature est proposée. Sont aussi examinés les domaines où les candidats auront besoin de se perfectionner. Les propositions sont discutées de façon plus approfondie au CHF et chaque candidat est placé sur une des listes suivantes :

Liste 1 : apte à occuper un poste de SM dès maintenant

Liste 2 : apte à occuper un poste de SM à court terme, c'est-à-dire d'ici deux ans (et dès maintenant un poste de SM délégué)

Liste 3 : apte à occuper un poste de SM à moyen terme, c'est-à-dire d'ici deux ou trois ans, et a besoin d'une attention particulière pour élargir son expérience

Une quatrième liste regroupe les personnes ayant le potentiel pour occuper un jour ces postes de direction mais dont le perfectionnement doit être assuré.

Des responsables au BCP nous ont confirmé que le Bureau est très conscient de l'engagement du gouvernement fédéral envers le Programme des langues officielles et de la nécessité de constituer un bassin représentatif de la population canadienne. La communauté des SM connaît bien le bassin de recrutement et notamment la représentation francophone et anglophone, puisque chacun siège à au moins cinq comités qui regroupent des SMA et SM délégués. Le BCP compte dans une large mesure sur le RL pour lui soumettre des propositions de candidats et candidates potentiels pour occuper des postes de SM et de SM délégué. Le recrutement à l'extérieur de la fonction publique fédérale peut être utilisé comme source de candidats qui peuvent aussi contribuer à assurer une représentation équitable des deux groupes linguistiques. Au cours des cinq dernières années, sept personnes ont été recrutées de l'extérieur pour combler un poste de SM délégué, dont trois francophones.

Après avoir pris connaissance des suggestions formulées par les SM, le BCP compile cette information et propose des noms pour les listes. Les résultats sont ensuite présentés au CHF, qui regroupe 12 SM (dont trois francophones) ainsi que le Secrétaire adjoint au Cabinet responsable des priorités de gestion et du personnel supérieur. Le CHF, présidé par le greffier du Conseil privé, décide ultimement qui fera partie des trois premières listes susmentionnées. Toutes les nominations sont faites par ordre du gouverneur en conseil.

Les résultats du processus d'identification pour 2001 révèlent une forte représentation de francophones chez les SM potentiels. Ces chiffres, présentés au tableau 5, illustrent concrètement la volonté et l'engagement du gouvernement et de l'appareil administratif à ses plus hauts niveaux, de faire de la dualité linguistique une de ses priorités :

TABLEAU 5

Candidats/ Candidates	Liste 1	Liste 2	Liste 3	Total
	(8)	(22)	(16)	(46)
Francophones	37,5 % (3)	31,8 % (7)	56,4 % (9)	41,3 % (19)
Anglophones	62,5 % (5)	68,2 % (15)	43,8 % (7)	58,7 % (27)

Le tableau qui est reproduit à l'annexe A représente l'évolution depuis 1986 de la répartition des SM et SM délégués selon leur première langue officielle. Le tableau 6 présente les données pour les années 1998 à 2002 extraites de ce tableau.

Comme on peut le constater, la participation des SM francophones et anglophones pour 2002 tend à refléter la proportion des deux collectivités de langue officielle au Canada. Il faut se rappeler que toute fluctuation mineure dans les nombres peut entraîner un déséquilibre marqué dans les pourcentages. Ainsi, la faible représentation chez les SM délégués francophones entre 1996 et 1998 semble avoir eu un effet sur la faible participation francophone chez les SM en 1999 et 2000 (voir l'annexe A). Il est donc essentiel, comme nous l'avons indiqué auparavant, que le nombre de francophones et d'anglophones dans le bassin de recrutement des SM délégués demeure le plus équilibré possible pour assurer une relève adéquate de chaque groupe linguistique. Nous sommes heureux de constater que le BCP a, par ses efforts, réussi à corriger le déséquilibre qui existait en 1999 et en 2000 et nous l'encourageons à continuer dans le même sens.

TABLEAU 6

RÉPARTITION DES SM ET DES SM DÉLÉGUÉS SELON LA PREMIÈRE LANGUE OFFICIELLE

SM	1998		1999		2000		2001		2002	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Francophones	8	26,7	6	20,0	5	15,6	8	25,8	10	32,3
Anglophones	22	73,3	24	80,0	27	84,4	23	74,2	21	67,7
Total	30		30		32		31		31	
SM DÉLÉGUÉS	**1998**		**1999**		**2000**		**2001**		**2002**	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Francophones	3	23,1	4	25,0	5	35,7	8	40,0	6	31,6
Anglophones	10	76,9	12	75,0	9	64,3	12	60,0	13	68,4
Total	13		16		14		20		19	
SM et SM DÉLÉGUÉS	**1998**		**1999**		**2000**		**2001**		**2002**	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Francophones	11	25,6	10	21,7	10	21,7	16	31,4	16	32,0
Anglophones	32	74,4	36	78,3	36	78,3	35	68,6	34	68,0
Total	43		46		46		51		50	

(Source : Bureau du Conseil privé)

2.2 La gestion d'un milieu de travail bilingue

En plus de la question de la participation des francophones et des anglophones chez les SM et les SM délégués, celle de l'information qui leur est transmise sur les langues officielles à leur entrée en fonction est une préoccupation pour le Commissariat. Il en va de même pour l'information communiquée aux personnes provenant de l'extérieur de la fonction publique et nommées par décret du gouverneur en conseil. Nous considérons que l'information transmise doit comprendre le cadre juridique ainsi que les valeurs qui sous-tendent le Programme des langues officielles. Les renseignements et commentaires recueillis à cet effet auprès des responsables du BCP indiquent qu'un guide préparé essentiellement à l'intention des dirigeants d'organismes est mis à la disposition de ces derniers sur le site Web du BCP. Ce guide comporte une section touchant les obligations des organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles* dans les responsabilités générales de gestion.

Mis à part ce texte qui s'adresse en principe aux dirigeants d'organismes (mais peut aussi s'appliquer aux SM et SM délégués), le BCP ne tient pas de séance formelle d'information avec les SM, les SM délégués et les dirigeants d'organismes pour discuter, entre autres, de la question des langues officielles lors de leur entrée en fonction. On compte essentiellement sur le ministère d'attache ou l'agence pour transmettre l'information pertinente sur la question. Cela nous semble nettement insuffisant pour informer les hauts dirigeants de leurs responsabilités quant au respect d'une caractéristique fondamentale de la société canadienne.

Pour sa part, le CCG, en consultation avec le BCP, organise depuis un an environ des séances d'orientation ainsi que des tables rondes à l'intention des nouveaux SM et SM délégués, où sont traités de grands thèmes visant à familiariser ces derniers avec leur nouveau rôle. Nous sommes d'avis que de tels forums, notamment les tables rondes, seraient propices pour véhiculer les valeurs fondamentales du Programme des langues officielles. La Commissaire recommande donc au Bureau du Conseil privé ainsi qu'au Centre canadien de gestion, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor :

3. **immédiatement après la publication du présent rapport, seuls ou conjointement, de prévoir dans leur présentation aux nouveaux et nouvelles sous-ministres délégués et sous-ministres, un volet portant sur le cadre juridique et les valeurs fondamentales de la dualité linguistique canadienne afin que celles-ci soient intégrées dans la culture organisationnelle des ministères auxquels ils seront affectés.**

Le CCG nous a indiqué qu'il était heureux de donner suite à la recommandation. Il note cependant que le financement accordé par le Conseil du Trésor à l'appui des besoins d'apprentissage des SM prenait fin en mars 2002. Le Conseil du Trésor, ainsi que les autres organismes concernés, devront prendre les mesures qui s'imposent afin que la recommandation puisse être mise en œuvre telle que formulée.

Les dirigeants et dirigeantes d'organismes qui proviennent de l'extérieur de la fonction publique ne connaissent pas nécessairement le Programme des langues officielles et son application lorsqu'ils sont nommés dans leur nouveau poste. Dans ce contexte, nous croyons que le BCP pourrait produire une présentation portant sur le sujet pour ensuite l'offrir aux dirigeants d'organismes, seuls ou en groupe. La Commissaire recommande donc au Bureau du

Conseil privé, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor :

4. a) **d'informer les nouveaux dirigeants d'organismes des exigences de la *Loi sur les langues officielles* lors de leur nomination;**

   b) **de concevoir à l'intention des dirigeants d'organismes une présentation portant sur le cadre juridique et l'application de la *Loi sur les langues officielles* dans son ensemble au sein de l'appareil fédéral.**

Le BCP nous a informés qu'il préparait, conjointement avec le Conseil du Trésor, une session d'orientation portant sur les langues officielles à l'intention des dirigeants d'organismes. Selon les commentaires reçus, les langues officielles feront l'objet d'une des sessions essentielles que doivent suivre les dirigeants d'organismes à leur entrée en fonction.

2.3 Capacité bilingue des SMA, des SM et des SM délégués

Tel qu'énoncé au début de la présente étude, nous avons examiné la capacité bilingue des personnes occupant les postes de SMA, de SM et de SM délégué dans la fonction publique fédérale. Le tableau 7 nous indique la répartition des francophones et des anglophones occupant des postes de SMA (EX-4 et EX-5) qui satisfont ou non au profil linguistique CBC dans leur langue seconde.

(Source : Direction des langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor. À noter que le nombre total de EX-4 et EX-5 pour ce tableau est de 211, une différence de 12 personnes dans les mêmes catégories qu'on retrouve au tableau 3. Cette différence est attribuable au fait que certains d'entre eux occupent des postes unilingues en région qui n'ont pas d'exigences de bilinguisme.)

On peut constater qu'il reste encore du travail à accomplir pour que les titulaires des postes EX-4 et EX-5 satisfassent aux niveaux de bilinguisme exigés dans leurs fonctions. En effet, une personne sur cinq ne satisfait pas au profil CBC dans sa langue seconde. La création d'un milieu propice à l'utilisation des deux langues officielles dans les régions désignées aux fins de la langue de travail requiert que ces employés puissent fonctionner dans une langue et dans l'autre.

Par ailleurs, les SM et les SM délégués ne sont pas évalués de façon formelle dans leur langue seconde comme le sont les autres EX de la fonction publique. Selon le BCP, on considère que la majorité des SM et SM délégués sont bilingues à un niveau fonctionnel. Mais en examinant les données du tableau 6, on ne peut certes exclure la possibilité que certains d'entre eux n'aient pas encore atteint un niveau

TABLEAU 7

Francophones			
Niveau	**Satisfont**	**Ne satisfont pas**	**Total**
EX-4	39 (97,5 %)	1 (2,5 %)	40
EX-5	15 (93,7 %)	1 (6,2 %)	16
Total	54 (96,4 %)	2 (3,6 %)	56
Anglophones			
Niveau	**Satisfont**	**Ne satisfont pas**	**Total**
EX-4	83 (76,9 %)	25 (23,1 %)	108
EX-5	32 (68,1 %)	15 (31,9 %)	47
Total	115 (74,2 %)	40 (25,8 %)	155
Total			
Niveau	**Satisfont**	**Ne satisfont pas**	**Total**
EX-4	122 (82,4 %)	26 (17,6 %)	148
EX-5	47 (74,6 %)	16 (25,4 %)	63
Total	169 (80,1 %)	42 (19,9 %)	211

acceptable de bilinguisme dans l'exercice de leurs fonctions. Comme les hauts dirigeants ont un impact certain sur la création d'un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues, nous sommes d'avis qu'ils doivent avoir une bonne maîtrise du français et de l'anglais, à un niveau comparable à celui qui est exigé des autres cadres de la fonction publique. Étant donné que plus de 90 % d'entre eux proviennent de la fonction publique, ils auraient normalement déjà acquis une connaissance de leur deuxième langue officielle. En outre, ils doivent être évalués formellement tout comme le sont les SMA et les autres EX de la fonction publique. Par conséquent, la Commissaire recommande au Bureau du Conseil privé :

5. **d'exiger dorénavant que les personnes nommées à des postes de sous-ministre et de sous-ministre délégué soient bilingues à un niveau comparable à celui exigé pour les autres EX de la fonction publique;**
6. **de mettre parallèlement en place un système d'évaluation linguistique formelle des sous-ministres et des sous-ministres délégués.**

2.4 Régime d'imputabilité des SM et des SM délégués concernant les langues officielles

Le greffier du Conseil privé et les nouveaux SM signent une entente portant sur les objectifs de rendement. Parmi les engagements pris, les SM doivent élaborer et mettre en œuvre les stratégies, les plans et les priorités du ministère de façon efficace et en conformité avec le programme et les objectifs du gouvernement. Un des critères permanents de mesure du rendement est la capacité du ou de la SM d'établir, d'évaluer et de maintenir des normes de prestation des services dont le service au public dans les deux langues officielles. À part les engagements continus, les SM peuvent aussi établir des objectifs particuliers à atteindre au sein de leur institution et faire état de ces réalisations chaque année au BCP.

En outre, le ou la SM doit se distinguer par ses qualités de leader et de gestionnaire. Parmi les critères de mesure du rendement, on trouve la capacité du SM à apporter son soutien à la création d'un milieu de travail propice à l'utilisation du français et de l'anglais. Nous nous réjouissons de l'importance qu'accorde le gouvernement aux langues officielles dans ses orientations stratégiques et ses priorités pour 2001-2002. Comme le gouvernement l'a affirmé dans le discours du Trône du 30 janvier 2001 : « La dualité linguistique du Canada est au cœur de notre identité canadienne et constitue un élément clé de notre société dynamique. » Nous nous attendons à ce que cet engagement se traduise par des gestes et des résultats concrets, mesurables, dans l'application du Programme des langues officielles au fédéral. Cependant, les langues officielles ne constituent qu'un des engagements-clés que peuvent choisir les SM parmi les priorités du gouvernement (cinq priorités en 2001-2002 et quatre en 2002-2003). Environ 25 % des SM ont choisi les langues officielles comme engagement-clé pour 2001-2002. Cela nous semble peu compte tenu de la nécessité pour de nombreuses institutions fédérales d'apporter des changements afin d'améliorer la situation des langues officielles en leur sein, notamment en ce qui concerne la langue de travail.

Tel qu'énoncé précédemment, nous reconnaissons l'engagement sans équivoque du gouvernement de faire des langues officielles une de ses priorités depuis deux ans. Nous reconnaissons d'emblée qu'un changement de culture visant la pleine intégration des langues officielles peut prendre un certain temps, et une période de cinq années paraît raisonnable pour

atteindre cet objectif. Compte tenu de l'importance de poursuivre activement une intégration plus poussée des langues officielles dans la culture organisationnelle et du rôle déterminant des dirigeants et dirigeantes à cet égard, nous sommes donc d'avis que les langues officielles devraient continuer à faire partie des priorités stratégiques de la fonction publique ainsi que des engagements-clés des SM pour trois années additionnelles. Au cours de cette période, des mécanismes d'évaluation et de suivi devraient être mis en place pour permettre de réagir rapidement à toute lenteur ou inertie dans la réalisation de l'objectif et de veiller activement à ce que toutes les mesures pour l'atteindre soient prises. Les représentants du BCP nous ont indiqué que le rendement des SM et des SM délégués en matière de langues officielles était pris en considération dans le cadre de l'évaluation de ces derniers. La Commissaire recommande au Bureau du Conseil privé :

7. a) **d'inclure les langues officielles pour une période additionnelle de trois ans dans les priorités gouvernementales ainsi que dans les engagements-clés et objectifs de rendement des sous-ministres et des sous-ministres délégués;**

   b) **de prévoir, au cours de cette période, des mécanismes d'évaluation et de suivi permettant d'évaluer dans quelle mesure les objectifs liés à l'intégration du Programme des langues officielles au sein des institutions fédérales ont été atteints;**

   c) **de prendre, si besoin est, les mesures de redressement qui s'imposent au cours de cette période.**

E. CONCLUSION

L'analyse des plus récentes données, tant chez les SMA, SM et SM délégués, ainsi que chez les groupes de EX qui constituent le bassin de recrutement, indique un redressement de situation et un rééquilibrage de la participation des francophones et des anglophones comparativement à il y a quelques années. Nous reconnaissons que les efforts déployés depuis un certain temps par le gouvernement, le BCP ainsi que par les divers intervenants et intervenantes ont été bénéfiques en ce sens. Comme l'objectif du gouvernement est de faire du Programme des langues officielles une de ses priorités, la haute fonction publique canadienne doit continuer d'être représentative des deux collectivités linguistiques du pays. De plus, une participation équilibrée des deux groupes linguistiques est indispensable pour favoriser un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles. Les démarches entreprises au cours des dernières années sont encourageantes en ce sens. La formation et la sensibilisation des hauts dirigeants concernant les langues officielles ainsi que l'intégration de cette dimension dans les objectifs de rendement sont indissociables de l'atteinte de résultats satisfaisants à cet égard. La nécessité d'accroître la capacité bilingue parmi les SMA est un autre aspect qui requiert une attention immédiate. De ce point de vue, l'objectif de la participation n'était qu'un point de départ de l'étude, qui visait aussi à renforcer la notion que le leadership administratif de la haute fonction publique est un facteur-clé dans la mise en œuvre du Programme des langues officielles dans les institutions fédérales.

ANNEXE A

REPRÉSENTATION LINGUISTIQUE CHEZ LES SOUS-MINISTRES ET SOUS-MINISTRES DÉLÉGUÉS
Du 1er janvier 1986 au 13 mai 2002

SM	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
FRANCO	10	30,3	11	32,4	11	31,4	10	27,7	11	30,6	11	29,7	11	28,2	11	29,7	11	36,7	11	35,5	10	34,5	8	26,7	8	26,7	6	20,0	5	15,6	8	25,8	10	32,3
ANGLO	23	69,7	23	67,6	24	68,6	26	72,2	25	69,4	26	70,3	28	71,8	26	70,3	19	63,3	20	64,5	19	65,5	22	73,3	22	73,3	24	80,0	27	84,4	23	74,2	21	67,7
TOTAL	33		34		35		36		36		37		39		37		30		31		29		30		30		30		32		31		31	

SM DÉLÉGUÉS	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
FRANCO	5	29,4	6	40,0	6	40,0	6	42,9	6	46,2	7	50,0	5	38,5	2	20,0	3	25,0	3	25,0	2	20,0	1	10,0	3	23,1	4	25,0	5	35,7	8	40,0	6	31,6
ANGLO	12	70,6	9	60,0	9	60,0	8	57,1	7	53,8	7	50,0	8	61,5	8	80,0	9	75,0	9	75,0	8	80,0	9	90,0	10	76,9	12	75,0	9	64,3	12	60,0	13	68,4
TOTAL	17		15		15		14		13		14		13		10		12		12		10		10		13		16		14		20		19	

SM et SM DÉLÉGUÉS	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
FRANCO	15	30,0	17	34,7	17	34,0	16	32,0	17	34,7	18	35,3	16	30,8	13	27,7	14	33,3	14	32,6	12	30,8	9	22,5	11	25,6	10	21,7	10	21,7	16	31,4	16	32,0
ANGLO	35	70,0	32	65,3	33	66,0	34	68,0	32	65,3	33	64,7	36	69,2	34	72,3	28	66,7	29	67,4	27	69,2	31	77,5	32	74,4	36	78,3	36	78,3	35	68,6	34	68,0
TOTAL	50		49		50		50		49		51		52		47		42		43		39		40		43		46		46		51		50	

Source : Bureau du Conseil privé

ANNEXE B

LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE RAPPORT

BCP	Bureau du Conseil privé
CCG	Centre canadien de gestion
CFP	Commission de la fonction publique
CHF	Comité des hauts fonctionnaires
EX	Groupe Direction (niveau de classification du SCT)
PPACS	Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs
PPQSMA	Processus de préqualification des sous-ministres adjoints
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint/Sous-ministre adjointe
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
RL	Réseau du leadership